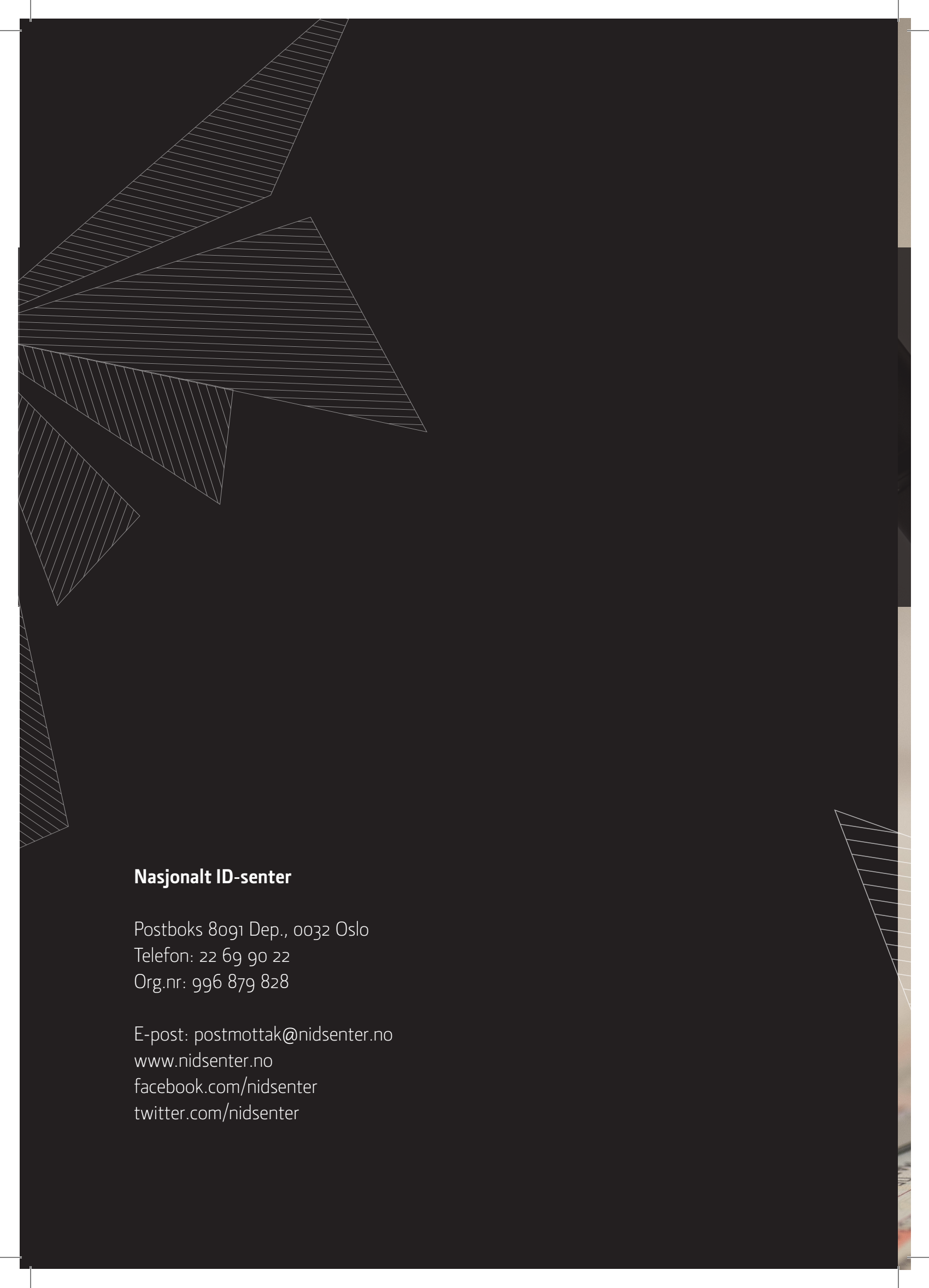




## Nasjonalt ID-senter

Postboks 8091 Dep., 0032 Oslo

Telefon: 22 69 90 22

Org.nr: 996 879 828

E-post: [postmottak@nidsenter.no](mailto:postmottak@nidsenter.no)

[www.nidsenter.no](http://www.nidsenter.no)

[facebook.com/nidsenter](https://facebook.com/nidsenter)

[twitter.com/nidsenter](https://twitter.com/nidsenter)



Nasjonalt ID-senter

# Misbruk av ID-dokumenter 2014



Forfattere:

seniorrådgiver Eivind Hoffmann  
seniorrådgiver Mads Odnese Jensen

Vi vil takke alle etatene i Norge og utlandet for bidrag og godt samarbeid.

Nasjonalt ID-senter, oktober 2015

# Innhold

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| 1.Sammendrag .....                                                   | 5  |
| 2.Innledning .....                                                   | 6  |
| 2.1 Bakgrunn .....                                                   | 6  |
| 2.2 Rapportens oppbygging .....                                      | 6  |
| 2.3 Datagrunnlag .....                                               | 7  |
| 3.Presentasjon av statistikk materialet og funnene.....              | 9  |
| 3.1 Antall registrerte misbruk av identitetsdokumenter .....         | 9  |
| 3.2 Nasjonaliteten til de misbrukte identitetsdokumentene .....      | 11 |
| 3.3 Dokumenttyper .....                                              | 12 |
| 3.4 Dokumentinnehaverens oppgitte nasjonalitet, kjønn og alder ..... | 13 |
| 3.5 Identitetsdokumentenes opprinnelsesland.....                     | 14 |
| 3.6 Imposterdokumenter .....                                         | 16 |
| 3.7 Sanksjoner ved avdekket misbruk av identitetsdokumenter.....     | 16 |
| 3.8 Misbruk av norske identitetsdokumenter .....                     | 16 |
| 4.Situasjonen i andre land .....                                     | 18 |
| 4.1 Tall fra Frontex .....                                           | 18 |
| 4.2 Erfaringer fra Sverige .....                                     | 20 |
| 4.3 Erfaringer fra Danmark .....                                     | 20 |
| 4.4 Erfaringer fra Finland.....                                      | 20 |
| 4.5 Erfaringer fra Island.....                                       | 21 |
| 4.6 Erfaringer fra Storbritannia .....                               | 21 |
| 5.Avsluttende kommentarer .....                                      | 22 |
| 5.1 Executive summary .....                                          | 23 |
| Definisjoner og begrepsbruk .....                                    | 24 |
| Kilder .....                                                         | 26 |
| Vedlegg – tabeller.....                                              | 27 |





# 1. Sammendrag

Denne rapporten gir et bilde av norske myndigheters kontroll med utlendingers identitet og identitetsdokumenter i 2012 – 2014, og misbruk som ble avdekket i denne perioden. Kontrollene gjaldt identitetsdokumenter som ble brukt av utlendinger som skulle reise inn i Norge, oppholde seg her i en kortere eller lengre periode, eller søke om beskyttelse i Norge.

For å få et fullstendig bilde av misbruk som oppdages er det helt avgjørende at det gjøres fullstendige og korrekte registreringer hos alle instanser som gjennomfører identitetskontroll av utlendinger. Registreringene av kontroller og avdekkede misbruk har vært og er ufullstendige, delvis på grunn av svakheter i registreringsrutiner og -systemer. Tallene over oppdagede misbruk i denne rapporten vil derfor være noe ufullstendig, og vi kan anta at når det gjelder faktisk misbruk vil tallene i denne rapporten bare vise toppen isfjellet. Rapporten vil likevel belyse de siste års utvikling i omfanget av kontrollen som foretas, og i misbruket som den har avdekket.

Pass og nasjonale ID-kort utgjorde 62 prosent av dokumentene som ble avdekket som misbrukt i denne perioden. Blant disse var det flest italienske dokumenter som ble avdekket misbrukt, etterfulgt av irakiske, syriske og spanske. Nesten to tredeler av de misbrukte identitetsdokumentene var fra medlemsland i EU/EFTA.

Til sammen ble det avslørt 55 tilfeller av imposterdokumenter, dvs. at et ekte dokument brukes av en annen person enn den dokumentet gjelder for, og alt tyder på store mørketall for denne type misbruk. Flertallet av de misbrukte svenske dokumenter ble benyttet av impostere, og alle ble avslørt på Gardermoen. Et tilsvarende mønster ser man for misbrukte norske dokumenter. Over halvparten av disse var misbrukt som imposterdokumenter.

I perioden 2012–2014 var det en endring når det gjelder misbrukerens oppgitte nasjonalitet. I 2012 oppgav de fleste å komme fra Irak, Afghanistan eller Nigeria. I 2014 var Syria, Irak og Nigeria de vanligste oppgitte opprinnelseslandene.

Flyselskapene skal kontrollere identitetsdokumentene ved innsjekking av passasjerer, men det registreres at enkelte flyselskaper og flyplasser benyttes i større grad enn andre av personer som misbruker identitetsdokumenter for å reise til Norge.

Statistikk fra andre land i Europa viser at misbruk av identitetsdokumenter er et utbredt fenomen, men at det er ulike mønstre for hvilke dokumenter som misbrukes, og hvem det er som bruker dem.

I Norge, og andre europeiske land med statistikk over utlendingers misbruk av identitetsdokumenter, var det personer med oppgitt nasjonalitet fra Syria som oftest ble avslørt for denne type misbruk. Den nest største gruppen i Europa var personer som oppga å være fra Marokko, mens det i Norge var få personer fra Marokko blant dem som ble avslørt for misbruk av dokumenter.

## 2. Innledning

### 2.1 Bakgrunn

Utlendingers misbruk av identitetsdokumenter har fått økt oppmerksomhet både i Norge og andre europeiske land de siste årene. Med falske identitetsdokumenter fra et medlemsland i EU/EFTA, og falsk identitet, kan tredjelandsborgere reise inn i de medlemslandene i EU og EFTA som deltar i Schengen-samarbeidet, og der bevege seg fritt og få rettigheter. At personer opptrer med falsk identitet kan svekke tilliten til samfunnets velferdssystemer og føre til sikkerhetsmessige utfordringer da de ofte kan knyttes til illegal innvandring, menneskehandel, arbeidskriminalitet, misbruk av velferdssystemer og menneskesmugling. Falske identiteter kan også være en stor utfordring i arbeidet med å forhindre terrorisme.

Enkelte av etatene som har bidratt med statistikk til denne rapporten kontrollerer hovedsakelig dokumenter til asylsøkere. Dette gjelder i første rekke Politiets utlendingsenhet, men også til dels Gardermoen. Det er et forbud i flyktningkonvensjonen artikkel 31 nr. 1 mot å straffe flyktninger for ulovlig innreise og opphold. Det er derfor viktig å merke seg at enkelte av de registrerte avdekkede tilfellene av falske identitetsdokumenter ikke nødvendigvis innebærer kriminell aktivitet.

Høyesterett (HR-2014-1323-A) opphevet lagmannsrettens dom i en sak hvor en asylsøker var dømt for dokumentfalsk etter at det ble avdekket at vedkommende hadde brukt et falskt pass ved passering av norsk grensekontroll. Kjernen i saken var om utlendingen hadde oppfylt et vilkår for straffrihet som går ut på at asylsøkeren «straks» skal fremstille seg for myndighetene og godtgjøre at vedkommende hadde gyldig grunn til lovbruddet. Høyesterett kom til at lagmannsretten, når premissene ble sett i sammenheng, hadde lagt til grunn en for streng forståelse av vilkåret «without delay» i Flyktningkonvensjonen.

I denne rapporten presenterer Nasjonalt ID-senter statistikk som belyser omfanget av det arbeidet

som norske myndigheter i perioden 2012 - 2014 har utført for å avdekke utlendingers misbruk av identitetsdokumenter. Grunnlaget for rapporten er statistikk fra de etatene som utfører slikt kontrollarbeid. Rapporten beskriver det som er registrert avdekket av falske dokumenter og misbruk av ekte dokumenter. Tallene knytter seg både til utlendinger som oppholdt seg i Norge og utlendinger som ønsket å reise inn i Norge. Merk at registreringene er til dels ufullstendige, slik at det har vært avslørt flere misbruk og misbrukere enn det som framgår av tallene. Rapporten har også tall som kan belyse det potensielle omfanget av misbruk av identitetsdokumenter, blant annet antall meldte stjålne og tapte norske pass.

Vi har innhentet tilgjengelig statistikk fra Sverige, Finland, Island og Storbritannia, og tatt med statistikk som Frontex har fra land som samarbeider om kontroll av Schengen-områdets yttergrense.

### 2.2 Rapportens oppbygging

Kapittel 1 gir en beskrivelse av grunnlaget for den norske statistikken.

Kapittel 2 presenterer tall og inneholder kommentarer til:

- omfanget av kontrollarbeidet
- antall dokumenter som er registrert misbrukt
- hvilke typer dokumenter som har blitt benyttet
- nasjonaliteten til dokumentene som er registrert misbrukt
- type misbruk
- avslørte *imposter* (misbruk av ekte dokumenter)
- dokumentinnehaverens nasjonalitet og kjønn
- misbruk av norske identitetsdokumenter

Kapittel 3 presenterer tilgjengelige tall fra noen europeiske land. Disse er i hovedsak basert på statistikk som danner grunnlag for en risikoanalyse utført av Frontex' analysenettverk.

I vedlegg til hovedteksten er definisjoner og begrepsbruk forklart, og vi gir en mer detaljert statistikk enn den som er presentert i teksttabeller og figurer.

Rapporten er ment å gi informasjon som kan være av interesse for alle som er opptatt av ID-utfordringer, for eksempel politiske beslutningstakere og medarbeidere i politiet, velferdsetater og utlendingsforvaltningen. Rapporten kan også være av interesse for andre offentlige og private aktører som sitt arbeid vurderer identitetsdokumenter, eller andre som er interessert i utfordringene misbruk av identitetsdokumenter representerer.

Det er opp til leserne og de enkelte aktørene å vurdere om det i deres virksomhet er behov for tiltak for å få en sikker kontroll av utlendingers identitet, og hvilke tiltak som vil være hensiktsmessige og nødvendige. Etatene må også vurdere om registreringsrutinene avdekket misbruk er tilstrekkelige for å få oversikt over situasjonen i egen etat. Nasjonalt ID-senter kan bidra med faglige råd og ekspertise.

## 2.3 Datagrunnlag

### 2.3.1. Statistikk materialet

Tallene som presenteres i denne rapporten er basert på registreringene som gjøres i de ulike etatene i tilknytning til arbeidet med kontroll av utlendingers identitet. Etatene har gitt Nasjonalt ID-senter statistikken som presenteres i denne rapporten, men tallene kan likevel avvike litt fra tall som etatene selv har offentliggjort. Årsaken er at statistikkuttrekkene til denne rapporten kan være gjort på andre tidspunkt og med andre avgrensninger enn grunnlaget for tallene som etatene selv har presentert.

Politidistriktene skal hver måned rapportere til Politiets utlendingsenhet(PU) antall avdekkede misbrukte identitetsdokumenter:

- I 2012 kom det slike rapporter fra 14 av de 27 politidistriktene, der 7 distrikt rapporterte avdekket misbruk.
- I 2013 kom det rapporter fra 13 politidistrikt, hvorav 6 distrikt rapporterte avdekket misbruk.
- I 2014 rapporterte 15 politidistrikt, og 6 distrikt kunne rapportere om avdekket misbruk.

Det øvrige statistikkmateriale om registrert misbruk av identitetsdokumenter i Norge er hentet fra Politiets utlendingsenhet, Utlendingsdirektoratet, Skatteetaten, Kripos, Tolletaten og Nasjonalt ID-senter. I tillegg har fått tilgang til statistikk fra Sverige, Finland, Island og Storbritannia. Vi har også statistikk som er rapportert til Frontex fra land som deltar i samarbeidet om Frontex risikoanalyse.

Merk at alle dokumenter som dokumenterer eller underbygger en utlendings påståtte identitet er med i tallene som presenteres. Antall dokumenter vil være høyere enn antall personer fordi alle utlendinger som er tatt for misbruk av dokumenter har brukt minst ett identitetsdokument, og noen har brukt flere.

Det var delvis andre aktører som rapporterte om avdekkede misbruk i 2014 enn i 2012.

### 2.3.2. Svakheter i tallmaterialet

Målet er å kunne gi et fullstendig bilde av offentlige etaters kontroll med utlendingers identitet, og resultatet av dette arbeidet, men det er fortsatt flere svakheter ved grunnlaget for statistikken: både teknisk og i hvordan registreringsarbeidet gjøres. Det har for eksempel ikke vært mulig å hente ut tilfredsstillende statistikk fra politiets straffesaksregister, Strasak. Misbruk av identitetsdokumenter her kan være registrert som 'falsk forklaring', 'dokumentfalsk', 'uriktige opplysninger etter utlendingsloven' og 'diverse'. Opplysninger om ulike typer falske dokumenter og forfalskninger, som for eksempel 'falske identitetsdokumenter', 'falske penger', 'falske resepter' og 'falske bilskilt' kan også være registrert som fritekst i merknadsfelt. Å identifisere hvilke registreringer som faktisk gjelder misbruk av identitetsdokumenter vil kreve en omfattende manuell gjennomgang av samtlige saker.

Ikke alle som arbeider med å kontrollere identitetsdokumenter har nok trening og erfaring til at de med sikkerhet kan avgjøre om det foreligger misbruk. For ansatte i førstelinjen som arbeider under tidspress kan dette føre til at noen dokumenter registreres som misbrukt uten å være det (såkalt 'falske positive'), mens noen misbruk av dokumenter ikke vil bli avdekket. Hvis de 'falske positive' ikke har blitt fanget opp av kontroller i en andre- eller tredjelinje vil de ha kommet med i noen av de tallene som presenteres i denne rapporten.



Flere politidistrikt sier at de ikke har hatt mulighet til å prioritere innrapporteringen av tall som Politiets utlendingsenhet krever. Det kan derfor være politidistrikt som har avslørt misbruk av identitetsdokumenter, men ikke innrapportert dette. Disse tilfellene har derfor ikke kommet med i det materialet som blir presentert her. Statistikken fra de fleste politidistriktene som har rapportert månedlig til Politiets utlendingsenhet, er også noe begrenset. Det skjer blant annet fordi de registreringsverktøyene som brukes ikke legger til rette for slik rapportering, slik som er sagt om Strasak tidligere. Det er derfor en underregistrering og -rapportering av antall dokumenter som faktisk ble avslørt som misbrukt og antall avslørte misbrukere.

Noen misbrukte identitetsdokumenter kan være registrert mer enn et sted, og kan derfor komme med i flere statistikker. Så langt det har latt seg gjøre er slike dobbeltregistreringer fjernet.

Som nevnt er det vanskelig å få rimelig sammenlignbare tall fra ulike land, og det er derfor antagelig tryggere å sammenligne retningen av en utvikling mellom land enn totale antall.

## 3. Presentasjon av statistikk materialet og funnene

### 3.1 Antall registrerte misbruk av identitetsdokumenter

Kontroll av dokumenter gjøres i to trinn: I førstelinjen gjennomfører for eksempel lokalt politi identitetskontroll ved en havn når de får lister med opplysninger om mannskap og passasjerer på et ankomende skip. Det er også lokale skattekontor med kompetanse på identitetskontroll som skal kontrollere og registrere framlagte identitetsdokumenter ved melding om flytting til Norge. Dersom det mistenkes at dokumentet ikke er ekte eller at det er en annen form for misbruk, kan saken bli sendt videre for nærmere undersøkelse av en ekspert med bedre utstyr og kompetanse i andrelinjen.

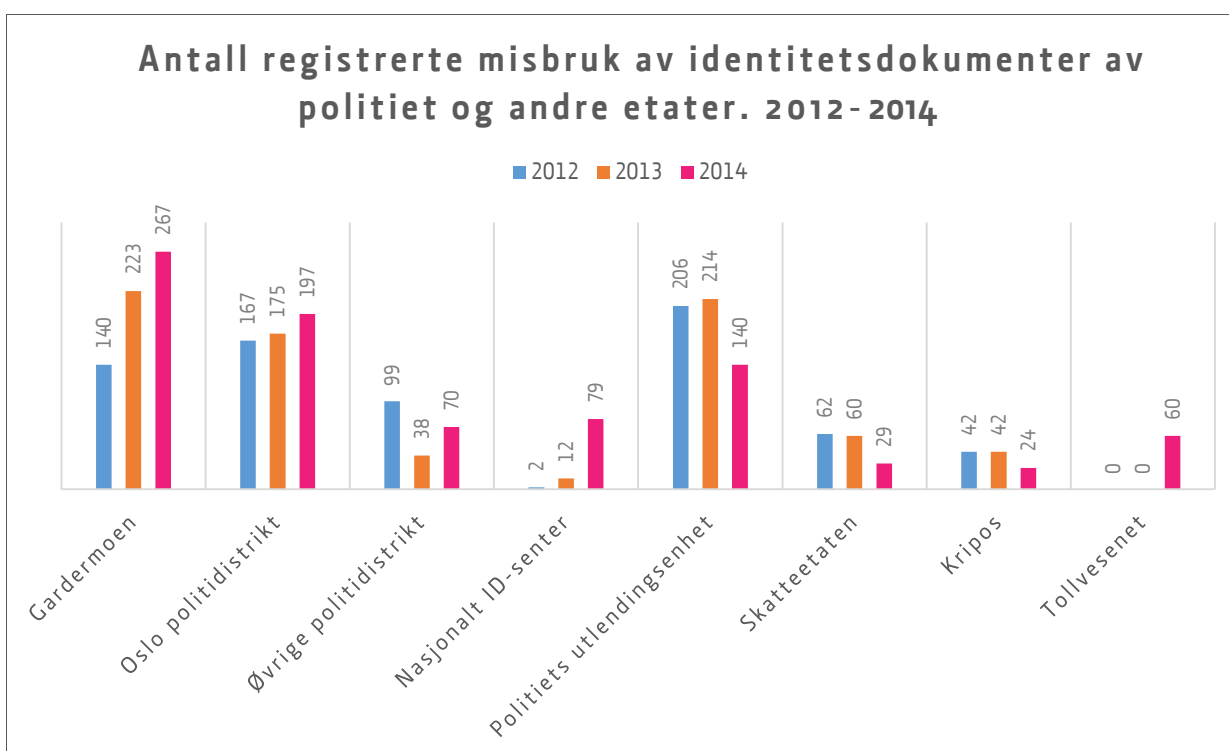
Hos Politiets utlendingsenhet blir så og si alle dokumenter som blir levert inn eller funnet ved søknad om beskyttelse, undersøkt av andrelinjen. Noen slike identitetsdokumenter blir forsøkt skjult i bagasje eller på personen, og blir ikke nødvendigvis lagt frem frivillig av asylsøkeren. Hvorvidt et falskt eller

misbrukt dokument oppdages, er derfor både avhengig av førstelinjens kunnskap og erfaring med taktisk og teknisk identitetskontroll, og av hvordan mistanke om misbruk følges opp.

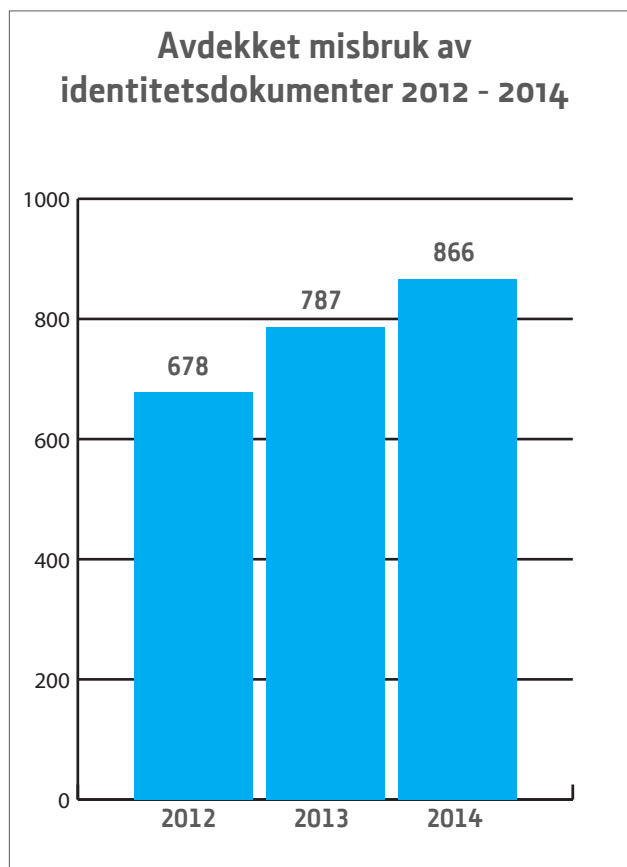
Figur 1 gir en oversikt over hvor mange misbruk av identitetsdokumenter som ble registrert avdekket i 2012 -2014 i de viktigste kontrolletatene. Fra de etatene som rapporterte om registreringer av misbruk i alle årene 2012 – 2014 var det en kraftig oppgang i antallet registreringer fra 2012 til 2013. Figur 2 viser en økning fra 678 registrerte tilfeller i 2012 til 787 i 2013, og så en videre oppgang til 866 i 2014.

I perioden 2012 til 2014 er det i de fleste førstelinjeetatene meldt om en økning i avdekkede misbruk av identitetsdokumenter, mens det særlig i Skatteetaten var en nedgang i samme periode. For Oslo politidistrikt ble det for 2014 rapportert om klart flere avdekkede misbruk av identitetsdokumenter med 197 identitetsdokumenter enn i årene før.

Figur 1



Figur 2



Der det har vært en nedgang kan det skyldes at kunnskap om styrket kontroll i en etat fører til at færre benytter de formene for dokumentmisbruk som er lettest å avsløre, slik som falske eller manipulererte dokumenter. Mange kan derfor forsøke seg med imposterdokumenter som kan være vanskeligere å avsløre fordi dokumentene er ekte. Man kan også velge andre etater der kontrollen ikke har samme nivå. En nedgang kan også skyldes svekket innsats for å avsløre misbruk og/eller svikt i registreringene av avdekkede misbruk.

En oppgang i antall registrerte misbruk kan både skyldes en økning i antall misbruk og styrket innsats for å avsløre misbruk og/eller for å registrere avslørte misbruk.

Over tid kan bedre og mer omfattende kontroller i en etat føre til at utlendinger som prøver å misbruke identitetsdokumenter vil forsøke å få en falsk identitet akseptert i en etat der kontrollen forventes å være mindre grundig. På denne måten vil identiteten lettere bli akseptert av andre etater.

Politiets utlendingsenhet undersøkte i alt 3 400 identitetsdokumenter i 2014 (antall asylsøkere til Norge i 2014 var 11 480), og av disse ble det konkludert

med at 3 128 (92 prosent) var ekte og 140 var falske (4 prosent). For 132 (4 prosent) kunne det ikke konkluderes, slik at det maksimalt var 8 prosent falske dokumenter blant dem som Politiets utlendingsenhet undersøkte. De 140 identifiserte falske dokumentene i 2014 var færre enn i 2013 og 2012, da tallene var henholdsvis 214 og 206.

Utenom de som avdekkes av Politiets utlendingsenhet blir de aller fleste misbruk av identitetsdokumenter som avdekkes av politiet, ved grensepassering. I 2014 ble det avdekket 17 misbruk ved andre kontroller, mot 181 ved innreise til Norge og 22 ved utreise.

Kripos og Nasjonalt ID-senter fikk som tredjelinje tilsendt i alt 381 mistenkelige identitetsdokumenter for nærmere kontroll i 2014. Undersøkelsene resulterte i at det ble avdekket 24 falske identitetsdokumenter blant de som Kripos undersøkte og 79 falske blant de som Nasjonalt ID-senter undersøkte. Det viser at omtrent to av tre mistenkelige dokumenter undersøkt i de to etatene var 'falske positive' fra førstelinjen.

Nasjonalt ID-senter har hatt en økning fra 2 avdekkede misbrukte dokumenter i 2012 til 79 i 2014. Økningen skyldes først og fremst et større tilfang av saker til undersøkelse.

Tallene fra Tollvesenet er fra 2014. Tilsvarende tall for 2012 og 2013 er ikke tilgjengelige.

I Norge ble det i 2014 meldt inn totalt 866 avdekkede tilfeller der utlendinger hadde misbrukt identitetsdokumenter.

En norsk utenriksstasjon, ambassaden i Amman, Jordan, har rapportert om avslørt misbruk av identitetsdokumenter. Der ble det i 2014 registrert at det var avdekket 175 misbrukte dokumenter, mot 66 i 2013 og 20 i 2012. Det er vanskelig å vite hva som er grunnlaget for den sterke økningen i 2014, siden det både kan være bedre kontroller og at forsøk på misbruk kan ha fått et større omfang. At ambassaden bistår Utlendingsdirektoratet med dokumentundersøkelser, samt at ambassaden har forberedt flere søknader om familiegjenforening i 2014 enn tidligere kan ha hatt betydning. I 2014 ble det altså avdekket betydelig mer misbruk der enn ved Politiets Utlendingsenhet (140). Bare ved Oslo Politidistrikt og Gardermoen ble det registrert flere misbrukte identitetsdokumenter.

Vedleggstabell A gir en mer detaljert oversikt over de ulike etatenes arbeid med å kontrollere

identitetsdokumenter. Merk at i noen etater registreres ikke antall kontroller av identitetsdokumenter på en måte som gjør det mulig å skille disse fra annen kontrollvirksomhet. For noen etater kan det bare gis tall for antall mistenkelige dokumenter/tilfeller som er registrert. Det er derfor ikke mulig å lage sammenlignbare tall for andel av kontrollene i førstelinjen som fører til at det oppdages mulig misbruk av identitetsdokumenter.

Hvis man sammenligner antall avdekkede misbruk av identitetsdokumenter opp mot antall kontroller, vil vi se at det forholdsvis sjelden er mistanke om misbruk av identitetsdokumenter. Dette kan ha flere forklaringer:

- Kontrollvirksomheten fører til at få tar sjansen på å misbruke identitetsdokumenter
- Kontrollvirksomheten er ikke god nok til å oppdage misbruk av identitetsdokumenter

Å avgjøre hvilken forklaring som er mest trolig vil kreve en nærmere studie av hvordan kontrollene utføres.

Ved kontroller som gjennomføres i andre- eller tredjelinje foreligger det en konkret mistanke om misbruk, og andelen der misbruk bekreftes vil derfor

kunne være høy, avhengig av hvor ofte førstelinjen registrerer 'falske positive'.

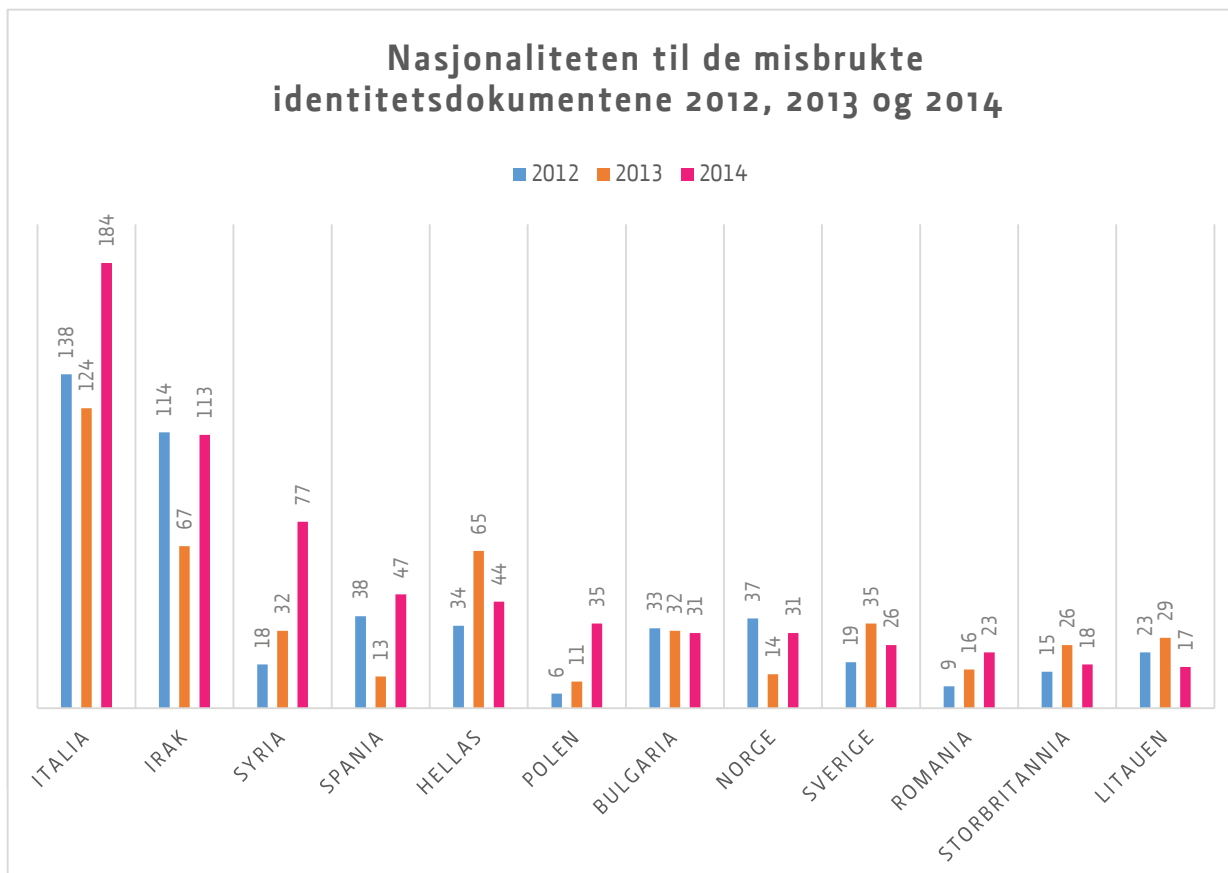
Det er grunn til å tro at det i perioden 2012-2014 har vært mange flere falske dokumenter og falske identiteter i omløp enn de som ble registrert avdekket. Som beskrevet ovenfor fører begrensinger i registreringene og innrapportering til at det heller ikke kan gis et riktig bilde av hvor mange dokumenter som faktisk er undersøkt og hvor mange som er avslørt som falske.

Mange politidistrikt og andre aktører har heller ikke hatt kompetansen som skal til for å avdekke falske identitetsdokumenter, selv om blant andre Nasjonalt ID-senter har gjennomført, og kontinuerlig gjennomfører, opplæring. Det er derfor uklart hvorvidt manglende rapportering skyldes manglende ressurser og vilje til kontroller/rapportering, eller at enkelte aktører gjennom sine kontroller faktisk ikke har avdekket noe misbruk av identitetsdokumenter.

### 3.2 Nasjonaliteten til de misbrukte identitetsdokumentene

Figur 3 viser hvor de misbrukte dokumentene kom fra, altså deres nasjonalitet.

Figur 3



### Dokumenter fra EU/EFTA er mest misbrukt

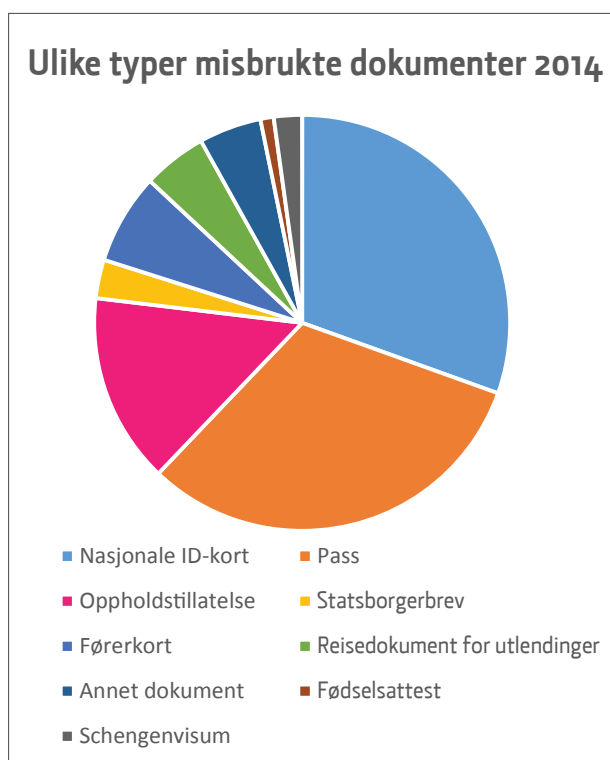
En høy andel av rapporterte misbrukte identitetsdokumenter er fra medlemsland i EU/EFTA med over 60 prosent i 2014. Reglene om fri bevegelighet for borgere av disse landene gjør at de ikke trenger oppholdstillatelse for å bo og arbeide i Norge. Selv om borgere av ikke-nordiske medlemsland i EU og EFTA i prinsippet skal registrere seg hos politiet første gang de oppholder seg i Norge mer enn tre måneder, er det ingen kontroll med at dette skjer. Det er heller ingen sanksjoner knyttet til manglende registrering hvis det oppdages.

Den største gruppen avslørte misbrukte dokumenter i 2014 var italienske (184), deretter irakske dokumenter (113) og syriske (77), av de totalt 866 registrerte misbrukte dokumentene. Det var også en del spanske (47), greske (44), polske (35), norske (31) og svenske (26) dokumenter blant de 530 EU/EFTA dokumentene som ble avslørt å være misbrukt.

### 3.3 Dokumenttyper

Figur 4 gir en oversikt misbruk av identitetsdokumenter fordelt på type dokument som ble avdekket i 2012 - 2014.

Figur 4



### Pass og ID-kort:

Pass og ID-kort utgjorde over 70 prosent av de identitetsdokumentene som ble avdekket som misbrukt i 2012 og 2013, og nesten to tredjedeler (62 prosent) av alle i 2014. Flertallet av var fra EU/EFTA-land. Pass og ID-kort fra medlemsland i EU/EFTA gir mulighet for grensepassering og til lovlig opphold i Norge. I tillegg blir dokumenter fra disse landene ikke like grundig kontrollert som dokumenter fra en del andre land.

Den samme utviklingen var det også i EU-området. Mens det var et svakt fall i antall avdekkede saker ved innreise til Schengen, var det en sterk økning (27 prosent) på antall saker som blir avdekket innad i EU/EFTA landene fra 2013 til 2014.

Det har i Norge vært en økning i avdekkede misbruk av svenske pass siden 2012. Fra 2012 var det en klar økning til 2013, fra 15 til 35, og i 2014 ble det avslørt 26 svenske pass som imposter dokumenter. Det er bare Gardermoen og Østfold som har rapportert om slikt misbruk. Det ble avdekket nesten 50 prosent flere misbrukte italienske identitetsdokumenter i Norge i 2014 enn 2013.

### Besøksvisum:

Det var et forholdsvis lite antall falske besøksvisa som ble avdekket i årene 2012 – 2014. Fra Frontex er det opplyst at det kan være vanskelig å oppdage misbruk av visa og at det derfor er grunn til å tro at det kan være store mørketall.

I alt ble det rapportert om 19 falske besøksvisa i 2014, mot 12 i 2013 og ni i 2012. I 2014 ble 12 avslørt på Gardermoen, seks av Politiets utlendingsenhet og ett i Oslo politidistrikt. I 2013 var de fleste misbrukte besøksvisa tilsynelatende utstedt av tyske myndigheter, og i 2014 var de fleste tilsynelatende fremdeles utstedt av tyske myndigheter, tett etterfulgt av franske.

Når reisen til Norge skjer med fly, skal flyselskapet ved innsjekking kontrollere passasjerens identitetsdokument. Flyselskapene har ulike rutiner for dette, og mange flyplasser har tatt i bruk automatiske innsjekkingsrutiner. Det kan delvis forklare at de som avsløres med misbrukt identitetsdokument ved ankomst til Norge ofte kom fra et lite antall avreiseflyplasser og flyselskaper. De hyppigst forekommende avreiseflyplassene for den siste delen av reisen Norge var i 2014 Malpensa (Milano), Eleftherios Venizelos (Athen) og El



Prat (Barcelona), og reisen var oftest foretatt med Norwegian, SAS eller Ryanair. At flyselskapene ved flere flyplasser bruker lokale underleverandører til å foreta innsjekkingen kan bety at det er vanskelig å sikre at betjeningen har nødvendig opplæring i kontroll av identitetsdokumenter, spesielt hvis det er stort 'gjennomtrekk' blant de ansatte.

Sammen med at Italia, Spania og Hellas er rangert høyt blant de misbrukte dokumentenes nasjonalitet kan disse avreiseflyplassene tyde på at de falske dokumentene blir anskaffet i det siste landet man oppholder seg før reisen videre.

Tall for 2014 som Frontex har mottatt fra deltakerlandene viser at Atatürk flyplassen i Istanbul (IST), Tyrkia var den avreiseflyplassen for flest avslørte personer med falske identitetsdokumenter ved ankomst, fulgt av Murtala Muhammed flyplassen i Nigeria (LOS) og de brasilianske flyplassene Rio de Janeiro (GIG) og Fortaleza (FOR). Bare fra Atatürk er det direkte rute til Gardermoen (OSL), og der ble det i 2014 avdekket bare 3 falske dokumenter blant de som kom direkte derfra. Flyselskapet, Turkish Airlines, har imidlertid rapportert at de i 2014 stanset 146 personer som skulle til Gardermoen. Selv om det viser at flyselskapets kontroller har effekt, er det grunn til frykte at misbruket av identitetsdokumenter på denne flyruten er langt høyere enn det som blir avdekket.

### 3.4 Dokumentinnehaverens oppgitte nasjonalitet, kjønn og alder

Figur 5 viser en oversikt over oppgitt nasjonalitet til personer som ble avslørt for misbruk av identitetsdokumenter i årene 2012 - 2014. I 2014 ble det meldt at 729 utlendinger var blitt avslørt for misbruk av til sammen 866 identitetsdokumenter. Dette var en økning fra 2013 og 2012 da tallene var henholdsvis 659 og 652 for personer og 764 og 718 for dokumenter.

Ettersom identiteten til personen som misbruker et identitetsdokument ofte ikke var bekreftet eller verifisert, vil opplysningene om nasjonalitet og alder ikke nødvendigvis være korrekte. For 24 prosent (173) av de 729 personene i 2014, ble det ikke registrert noen nasjonalitet. Disse 729 personene fra minst 56 land ble avslørt å ha misbrukt identitetsdokumenter som tilsynelatende var utstedt av 65 land.

#### Milano-aksjon

Etter initiativ fra Romerike politidistrikt ga Nasjonalt ID-senter i november 2014 opplæring i dokumentkontroll til Norwegian og SAS' innsjekk- og ombordstigningspersonell ved flyplassene Linate og Malpensa i Milano. Bakgrunnen var økte ankomster av eritreiske asylsøkere med falske identitetsdokumenter fra EU/EFTA land, og i første rekke dokumenter fra Italia.

Formålet var å gi flyplasspersonellet kompetanse til å avdekke falske dokumenter ved innsjekk eller ombordstigning, og således hindre vedkommende å reise videre til Norge.

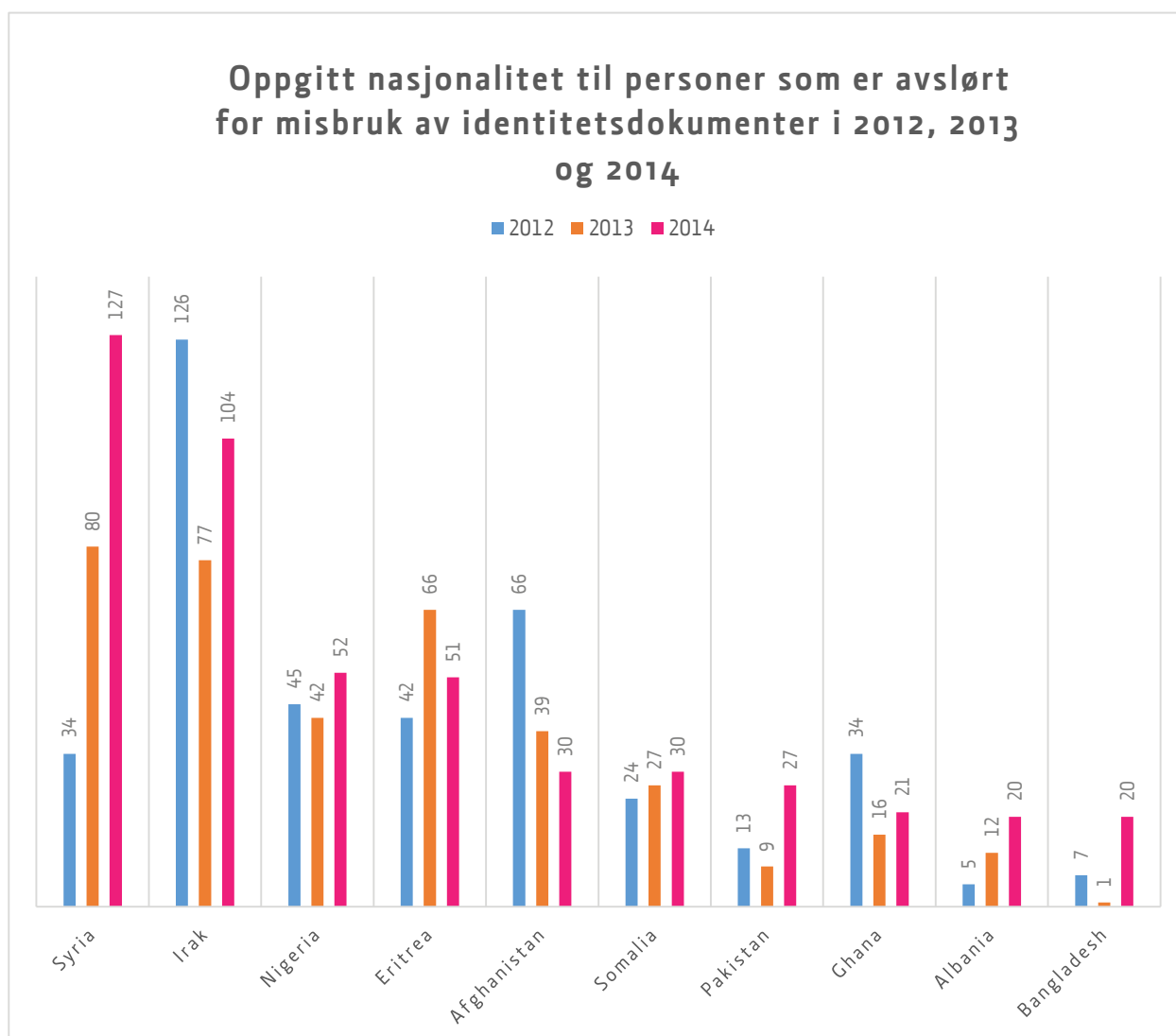
Allerede under opplæringen ble det avdekket flere forsøk på misbruk av identitetsdokumenter.

I alle tre år var Irak blant de tre hyppigst oppgitte opprinnelsesland for personer som ble avslørt for misbruk av identitetsdokumenter. Syria var blant de tre landene som oftest ble oppgitt i 2014 og 2013, sammen med henholdsvis Nigeria og Irak. I 2012 var det personer som oppga å være fra Afghanistan og Nigeria som oftest ble avslørt å misbruke identitetsdokumenter, i tillegg til de som sa at de var fra Irak. Fra 2012 til 2014 var det likevel en stor nedgang i personer som har oppgitt å være fra Irak blant dem som ble avslørt å ha misbrukt dokumenter.

Sammenlignet med 2012 var det i 2013 mer enn dobbelt så mange som oppga å være fra Syria blant dem som ble avslørt for misbruk av dokumenter. I 2014 økte antallet som oppga å være fra Syria ytterligere til 127, og dette var den største gruppen det året. Det er en klar sammenheng mellom endringene i landbakgrunn for dem som avsløres med misbrukte identitetsdokumenter og endringene i sammensetningen av asylsøkere. Dette er en ventet utvikling og kan tyde på at mørketallene er betydelige, selv om det bare er et fåtall asylsøkere som legger fram identitetsdokumenter.

Figur 6 og 7 viser fordelingen mellom kjønn og alder og mellom falske dokumenter og imposterdokumenter. I 2014 ble det i alt registrert kjønn og oppgitt alder for 300 utenlandske personer som var avslørt i å misbruke identitetsdokumenter. Av disse var 240 menn (80 prosent) og det var 270 (90 prosent) som oppga å være over 18 år gamle. Gjennomsnittsalderen til personer som er avslørt for misbruk av identitetsdokumenter er 29 år for kvinner, mens det er 31 år for menn.

Figur 5



Tilsvarende er gjennomsnittsalderen for kvinner som har benyttet seg av imposter dokumenter 25 år, og 29 år for menn.

Blant de 55 som ble avslørt som impostere var det 1 av 4 som var kvinner, en vesentlig lavere andel enn i 2013 og 2012 da andelen kvinner var omtrent 2 av 5. Blant dem som ble avslørt med andre former for misbruk av identitetsdokumenter var fordelingen omtrent 80 prosent menn og 20 prosent kvinner i alle årene 2012 - 2014.

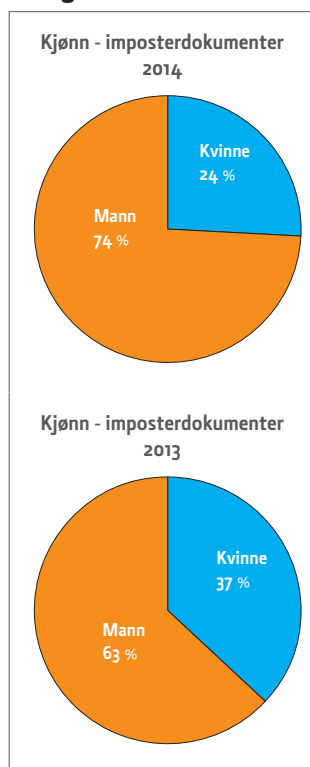
Figur 8 viser fordelingen mellom alder og kjønn for de som er avslørt for misbruk av identitetsdokumenter. Figuren viser at det er flest menn i alderen 18-34 år som blir avslørt, mens for kvinner er fordelingen jevnere.

### 3.5 Identitetsdokumentenes opprinnelsesland

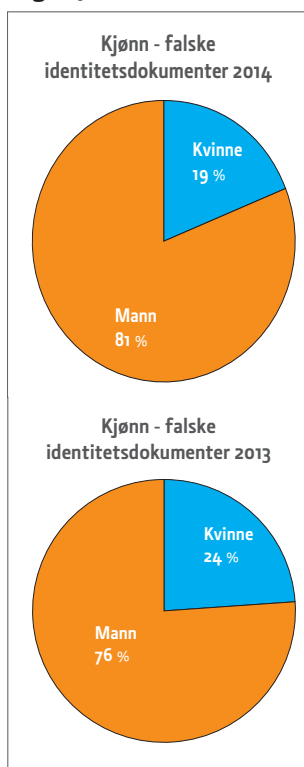
#### Asylsøkere:

Identitetsvurdering er et viktig punkt i behandlingen av asylsøknader, og uten et troverdig identitetsdokument blir vurderingen av beskyttelsesbehovet vanskeligere enn om ekte og troverdige dokumenter foreligger. 95 prosent av asylsøkerne som ble registrert med en søknad om beskyttelse hos Politiets utlendingsenhet i 2013 la ikke fram et identitetsdokument, men noen identitetsdokumenter kom for en dag i løpet av saksbehandlingen. I 2014 var tilsvarende tall 91 prosent. I 2014 var det 4 prosent flere asylsøkere med identitetsdokumenter enn i 2013. Noe av økningen antas å skyldes den sterke økningen av syriske asylsøkere i 2014, da de i større grad enn andre er i

Figur 6



Figur 7



besittelse av identitetsdokumenter.

Noen av de framlagte identitetsdokumentene viser seg å være falske, dvs. ikke utstedt av en lovlig myndighet til den personen som bruker det. Det er nærliggende å anta at når en asylsøker har skaffet seg et falskt identitetsdokument, så var det for å gjøre reisen til Norge mulig eller enklere, men det kan også ha vært for å underbygge uriktige opplysninger om sin oppgitte identitet, inkludert nasjonalitet,

og sitt beskyttelsesgrunnlag. I 2012 og 2013 var det i hovedsak falske identitetsdokumenter fra det oppgitte hjemlandet som ble avslørt av Politiets utlendingsenhet. Siden dette i hovedsak var asylsøkere er det rimelig å tro at dette også gjelder for de avslørte misbruk i 2014, selv om tall ikke foreligger for dette året.

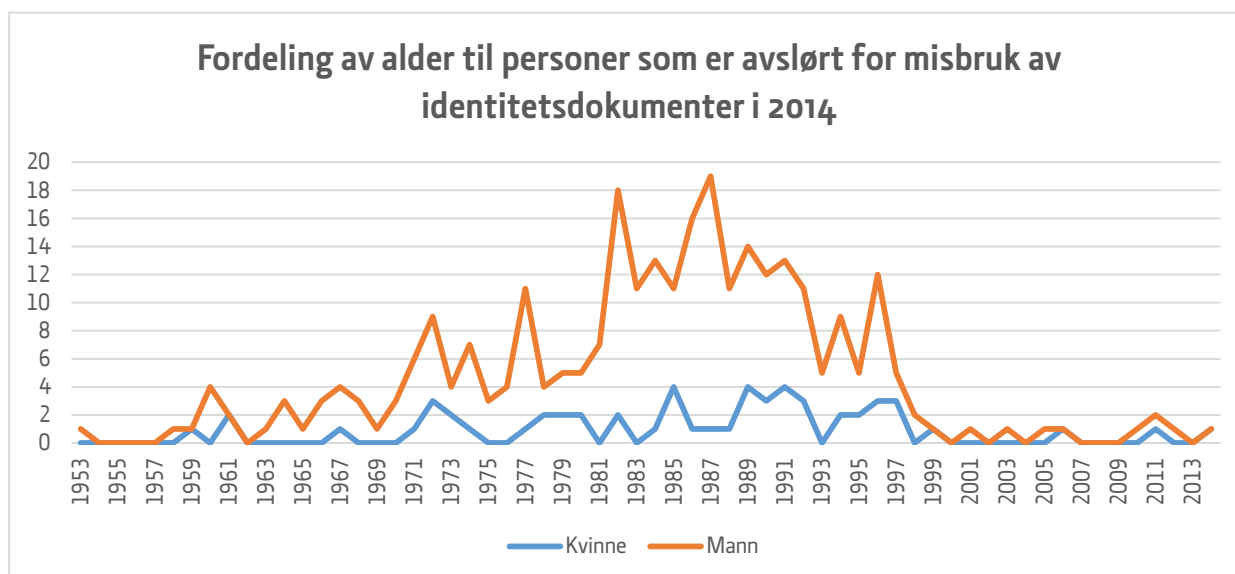
I tallmaterialet fra Politiets utlendingsenhet for 2012 og 2013 kommer det ikke fram om de vurderte identitetsdokumentene ble framlagt frivillig sammen med søknaden om beskyttelse eller forsøkt skjult og så funnet ved ransaking, i bagasje eller lignende. Nasjonaliteten som ble registrert for personen, og som danner grunnlaget for statistikken, er den som ble registrert opprinnelig. Dersom det i løpet av saksbehandlingen blir avdekket en annen nasjonalitet, vil ikke det framgå av statistikkgrunnlaget.

#### Øvrig misbruk av identitetsdokumenter

Personene som ble avslørt for misbruk av identitetsdokumenter i politidistriktene, ble hovedsakelig tatt for misbruk av identitetsdokumenter fra medlemsland i EU/EFTA. Andelen som ble avslørt for misbruk av slike dokumenter var høyere i 2014 og 2013 enn i 2012. Ved å bruke og få akseptert dokumenter fra medlemsland i EU/EFTA, vil vedkommende lettere kunne få rettigheter i Norge enn som tredjelandsborger. Motivet for å skjule sin egentlige identitet kan også være at hun/han er utvist fra Norge, eller et ønske om å skjule at man tidligere har vært pågrepet for kriminelle handlinger.

Kripas og Nasjonalt ID-senter får tilsendt mange

Figur 8



antatt falske dokumenter fra politidistriktene. Hvis ikke politidistriktet har fått oppgitt nasjonaliteten til personen, registreres samme nasjonalitet på personen som på dokumentet. Derfor kan tallene fra Kripas og Nasjonalt ID-senter om personens nasjonalitet også være misvisende.

### 3.6 Imposterdokumenter

I 2014 ble 55 utlendinger avslørt for å bruke dokumenter utstedt til en annen person, mot 64 i 2013 og rundt 30 i 2012. I 2014 ble det avslørt 50 impostere av Romerike politidistrikt, Gardermoen, mot 60 i 2013. Det var ingen som ble avslørt av Skatteetaten i 2014, mot tre i 2013. Én ble avslørt i Oslo politidistrikt og fire av Østfold politidistrikt.

I alt var det mer enn dobbelt så mange personer som ble avslørt som impostere 2013 enn i 2012, men antallet gikk noe ned i 2014.

Blant de 55 som i 2014 ble avslørt som impostere på Gardermoen, brukte 50 et dokument utstedt i et medlemsland i EU/EFTA. Svenske dokumenter var mest brukt (14), deretter fulgte norske dokumenter (7) og bulgarske dokumenter (6). I alt var det dokumenter fra 17 ulike land som ble misbrukt, fra 15 medlemsland i EU/EFTA. Det var 16 ulike opprinnelsesland som ble oppgitt av de 55 avslørte imposterne, og som i tidligere år sa de fleste (33) at de var syriske borgere.

Blant dem som ble avslørt å være impostere i 2014, ble det registrert at 14 er kvinner og 40 menn, mot henholdsvis 22 og 38 i 2013. I 2013 manglet registrering av kjønn for fire personer, mens dette manglet for én person i 2014.

Selv om tallene for 2012 - 2014 viser at antallet avslørte impostere i Norge øker, kan disse tallene tyde på at problemet med impostere er lite i Norge sammenlignet med andre former for misbruk av identitetsdokumenter. Det er imidlertid rimelig å anta at mørketallene er store, spesielt når det gjelder misbruk av pass. I Storbritannia er det beregnet at under 10 prosent av alle impostere i 2014 ble avslørt, så det er vanskelig å vurdere om økningen skyldes at etatene er blitt flinkere til å avsløre impostere, eller om denne typen misbruk faktisk øker. Et tiltak som bør kunne redusere antallet impostere er innføringen av obligatorisk fingeravtrykkskontroll for personer med besøksvisum til land som deltar i Schengen-samarbeidet.

At dokumentet er ekte og derfor ikke vil avsløres gjennom en teknisk dokumentkontroll gjør det vanskelig å avsløre impostere. Denne typen misbruk stiller derfor store krav til personkontrollen i førstelinjen. Biometrisk informasjon er lagret i passene, men det var i 2014 få flyplasser som hadde utstyr som kunne lese denne informasjonen og sammenligne den med informasjon om personen som bruker dokumentet, f.eks. ved sammenligning av fingeravtrykk. Det er store muligheter for å gjøre feil ved visuell sammenligning av bilde og person, spesielt når slik sammenligning må gjøres raskt. Politiet på Gardermoen opplyser at de har fokusert på å avsløre dobbeltgjengere, gjennom opplæring av personer i førstelinjen i dokument- og personkontroll, inkludert profilering.

Frontex opplyser at nye identitetsdokumenter nå har blitt svært vanskelige å forfalske, og at det har derfor har vært en økning i misbruk av ekte dokumenter. Dette er enten ved bruk som impostere eller ved at ekte dokumenter er skaffet til veie med falske underlagsdokumenter.

### 3.7 Sanksjoner ved avdekket misbruk av identitetsdokumenter

Det foreligger ikke noen samlet oversikt over sanksjoner ilagt utlendinger som er blitt avslørt for ID-juks. Misbruk kan føre til at personen utvises fra Norge. Det gjelder også barn til foreldre som har oppgitt feil identitet, selv om barna er født i Norge. Justis- og beredskapsdepartementet har instruert UDI at grunnlaget for personer som tidligere har fått beskyttelse med falsk identitet skal vurderes på nytt og en eventuell ny, midlertidig oppholdstillatelse bare skal gis for ett år. Det gjelder selv om hun/han har fått permanent oppholdstillatelse før den falske identiteten ble avslørt.

### 3.8 Misbruk av norske identitetsdokumenter

Passet er det viktigste norske identitetsdokumentet. Det kan misbrukes ved at:

- det blir brukt av en annen person enn hun/han som passet er utstedt til (imposter)
- bildet og andre personopplysninger i et ekte pass endres
- det lages et falskt norsk pass.

Grunnlaget for de to første typene misbruk vil være at et ekte pass er solgt, mistet eller stjålet. Av tabell 1 framgår det at i 2014 ble 35 263 norske pass meldt mistet eller stjålet, hvorav 4 022 i utlandet. Dette var en økning fra 2013 på 1 prosent i antallet meldte tapte pass, mot en økning på 5 prosent fra 2012 til 2013. Antagelig er det bare et lite mindretall av de passene som meldes tapt som vil bli misbrukt.

I mars 2015 kom det en melding fra Thailand om at det var gjort et større beslag av pass. Av disse passene var det 24 norske, noe som indikerer at misbruk av stålne eller tapte norske pass likevel kan forekomme.

**Tabell 1: Meldte tapte norske pass, etter hvor de ble meldt tapt. 2012 - 2014**

|            | 2012   | 2013   | 2014   |
|------------|--------|--------|--------|
| I Norge    | 29 445 | 30 913 | 31 241 |
| I utlandet | 3 145  | 3 436  | 4 022  |
| Totalt     | 35 590 | 34 349 | 35 263 |

Personer som har fått oppholdstillatelse i Norge etter søknad om asyl eller som overføringsflyktning, kan få et reisedokument dersom de skal reise til et annet land. I hvert av årene 2012 – 2014 ble det registrert av norske utlendingsmyndigheter at rundt 250 slike reisedokumenter var meldt tapt. Heller ikke for disse tapte dokumentene er det grunn til å tro at misbruk forekommer hyppig.

Siden det ennå ikke er innført en ordning med norsk nasjonalt ID-kort, er bankkortet også et viktig identitetskort i mange sammenhenger. Det foreligger imidlertid ikke noen samlet oversikt over antall tapte eller stjålne norske bankkort, og heller ikke noen oversikt over antall avslørte misbruk av bankkort. Selv om de fleste tapte bankkort neppe blir misbrukt, er det grunn til å frykte at omfanget likevel kan være betydelig. Noe av misbruket kan bli begått av utenlandske statsborgere.

Som et virkemiddel for å bekjempe sosial dumping og ulovlige arbeidssituasjoner er det innført identitetskortordninger for ansatte i bygge- og anleggsnæringen og for ansatte i renholdsbransjen. Av de nesten 254 000 kortene som i 2014 ble bestilt til ansatte i bygge- og anleggsnæringen ble en fjerdedel avvist. De fleste avvisningene skyldtes ugyldige ansettelsesforhold, men mer enn 500 søknader om

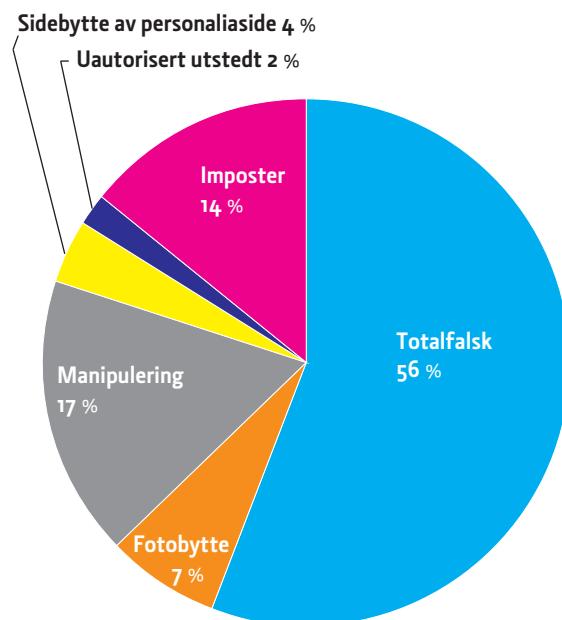
kort ble avvist fordi det ikke var tilfredsstillende identitetsdokumentasjon for en utenlandsk arbeidstaker. Innen renhold var det mer en tredjedel av drøyt 16 500 bestilte identitetskort som ble avvist i 2014. Også her skyldtes de fleste avvisningene ugyldige arbeidsforhold, og bare litt mer enn 30 ble avvist fordi det ikke var tilfredsstillende identitetsdokumentasjon for en utenlandsk arbeidstaker. Det foreligger ikke opplysninger om hvor mange falske ID-kort det er avslørt i disse næringene eller hvor mange som er avslørt for å bruke kort utstedt til en annen person.

Merk at førerkort, asylsøkerbevis og oppholdskort ikke er godkjent som identitetsdokumenter, selv om de har fotografi av innehaveren.

Figur 9 viser fordelingen av typer av avdekket misbruk i de sakene hvor dette er registrert.

**Figur 9**

### Fordeling av typer av avdekket misbruk



## 4. Situasjonen i andre land

Som i Norge vil det også i andre europeiske land være vanskelig å få et samlet bilde av omfanget av utlendingers misbruk med identitetsdokumenter. Frontex, det felles grensekontrollorganet for medlemslandene i Schengen-samarbeidet, henter inn tall for antall misbruk av identitetsdokumenter som er avdekket i kontrollen ved kryssing av Schengen-landenes felles ytre grense, dvs. en land- eller sjøgrense mot tredjeland, eller en flyplass som har direkte flyforbindelse med et land utenfor Schengen-området. For Norges del gjelder dette landegrensen mot Russland, 122 Schengen-havner og 12 Schengen-flyplasser. Størst av disse er Oslo Lufthavn, Gardermoen. Foreløpig er dette den eneste kilden til noenlunde sammenlignbare tall for misbruk med identitetsdokumenter for flere land, men tallene viser bare misbruk avdekket i forbindelse med kryssing av Schengens yttergrense.

Snart vil det være mulig å hente tall også fra VIS-systemet for de fleste Schengen-landene. Tallene vil vise hvor mange asylsøkere som er blitt registrert med et annet statsborgerskap i et besøksvisum

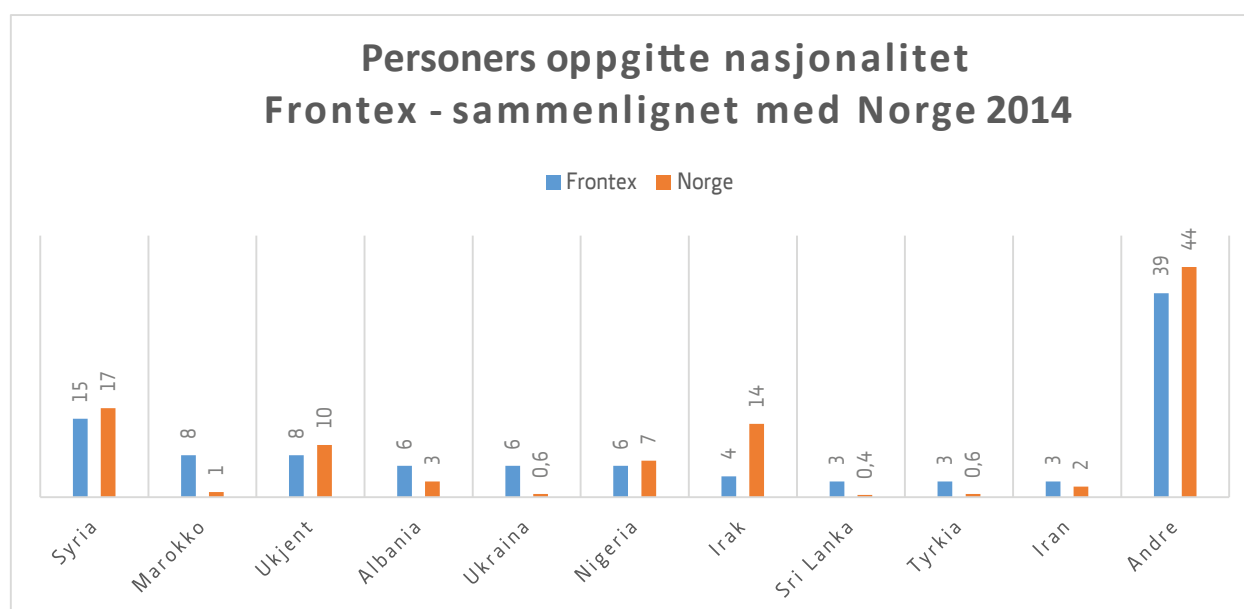
enn det som ble oppgitt ved asylsøknaden. For innvandringsmyndighetene blir det da en utfordring å avgjøre om noen av disse nasjonalitetene er den faktiske, og hvilken som da skal ligge til grunn ved vurderingen av beskyttelsesbehovet.

### 4.1 Tall fra Frontex

I 2014 ble det rapportert at litt over 9400 personer ble avslørt for misbruk av dokumenter ved forsøk på å krysse en Schengen yttergrense, mot nærmere 10 000 i 2013. Det ble rapportert om misbruk av drøyt 10 500 dokumenter, mot 11 000 i 2013. Dette var en nedgang på henholdsvis 4 og 5 prosent fra året før. Tallene er bare ubetydelig påvirket av at Sveits rapporterte for første gang i 2014.

De fleste landene rapporterte færre registrerte misbruk i 2014 enn i 2013. Spania pekte seg imidlertid ut med en økning på nesten 1 000 tilfeller av avslørte misbruk. I Hellas og Frankrike ble det rapportert størst nedgang i antall avsløringer, med henholdsvis mer enn 500 og

Figur 10





350. Noe av endringene kan skyldes bedre (Spania) eller svakere (Italia, Hellas) kontroller og registreringer av misbruk i medlemslandene.

### ID-kontroll innad i EU/EFTA-Schengen

Kontroller foretatt innad i EU/EFTA- Schengen i 2014 avdekket for første gang flere tilfeller av misbruk av identitetsdokumenter enn ved forsøk på å krysse Schengen yttergrense. Nesten 10 000 tilfeller ble avdekket i 2014. Frontex påpeker at økningen mest sannsynlig er koblet til flere kontroller innad i EU. Dette kan tyde på at mange migranter krysser Schengen yttergrense ulovlig, og benytter seg av falske identitetsdokumenter for å forflytte seg videre.

### Impostere

Den formen for avdekket dokumentmisbruk som viste sterkest økning med 15 prosent, var impostere. Siden dette er en form for misbruk som det kan være vanskelig å avsløre, spesielt når dokumentkontrollen må skje raskt, er det god grunn til å tro at slikt misbruk kan ha et stort omfang. De automatiske passkontrollboksene som er installert på mange flyplasser kan være et effektivt tiltak for å avsløre en person som impostere, og derved også til å redusere omfanget av denne formen for misbruk.

Personer som oppga å være fra Syria utgjorde i Europa det største antallet personer som ved kryssing av en yttergrense ble avslørt for misbruk av dokumenter i 2013 og 2014, og antallet ble doblet fra 2013 til 2014. I 2012 var afghanere den største gruppen. Den nest

største gruppen i 2013 og 2014 var personer som oppga å være fra Eritrea.

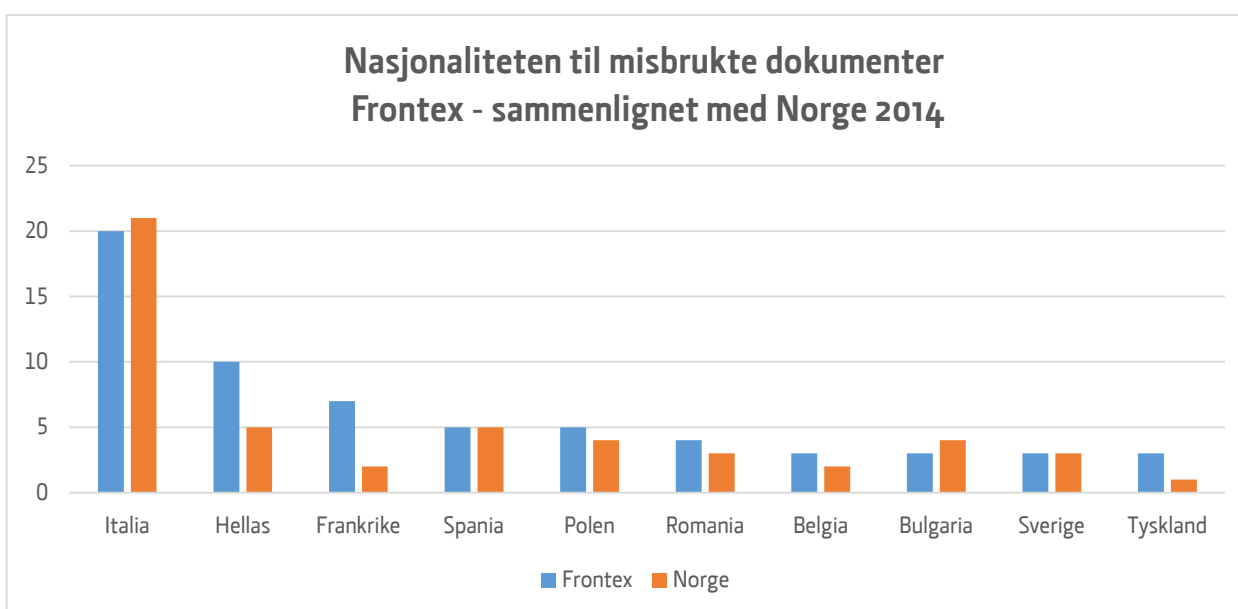
Foruten syrere og albanerne var det flest borgere av Marokko, Nigeria og Ukraina blant dem som ble avslørt for misbruk av identitetsdokumenter i 2014 og 2013 i Europa. I Norge var det flest borgere av Nigeria, Afghanistan og Iran blant dem som ble avslørt for misbruk av dokumenter i disse årene, se figur 10.

Også i andre europeiske land var pass den type dokument som oftest ble registrert misbrukt, men det var noen store ulikheter mellom det som er blitt registrert i andre Schengen land, og det som ble registrert i Norge når det gjelder nasjonaliteten på identitetsdokumentene som ble rapportert misbrukt.

### Italienske identitetsdokumenter på topp i Norge og Schengen

I Schengen-området var det italienske identitetsdokumenter som utgjorde den største andelen av registrerte misbrukte dokumenter i 2014, og blant disse utgjorde italienske ID-kort en stor andel. Tilsvarende utgjør italienske identitetsdokumenter den største andelen av avdekket identitetsmisbruk i Norge, se figur 11. I Schengen-området var det i 2014 og 2013 greske og franske dokumenter som fulgte etter de italienske blant dem som ble avslørt misbrukt, mens de franske i Norge utgjorde en mindre andel. Irakiske dokumenter er ikke representert blant topp ti i Schengen-området, de utgjorde likevel en stor andel i Norge i 2013 og 2014.

Figur 11



### Ulikheter Schengen/Norge

Mens det i andre land i Schengen-området ble registrert misbruk av oppholdstillatelser, stempler, ID-kort og besøksvisum, ble det i Norge avdekket relativt få falske oppholdstillatelser og kun 18 og 12 falske visa i henholdsvis 2014 og 2013. Dette kan tyde på at det for Norge er betydelige mørketall når det gjelder slikt misbruk.

I Frontex' analyse uttrykkes særlig bekymring over misbruk av pass fra medlemsland i EU/EFTA, siden personer som benytter slike dokumenter ikke blir kontrollert like grundig som brukere av identitetsdokumenter fra tredjeland. Dokumenter fra EU/EFTA kan gi innehaveren vesentlige rettigheter, som for eksempel rett til opphold og arbeid i alle medlemsland, samt enklere adgang til en del sosiale ytelser enn det tredjelandsborgere normalt vil ha.

## 4.2 Erfaringer fra Sverige

Tall Sverige rapporterte til Frontex i 2013 og 2014 om avslørte misbruk av identitetsdokumenter ved Schengens yttergrense viser at det ble avslørt 159 og 168 misbrukte av dokumenter i henholdsvis 2013 og 2014. Henholdsvis 132 og 149 personer ble avslørt i å benytte disse dokumentene.

- Størst andel av de misbrukte dokumentene var dokumenter fra medlemsland i EU/Schengen.
- Svenske dokumenter utgjorde den største andelen blant de som ble registrert misbrukt i Sverige. Det var flest pass og de fleste var brukt av en imposter.
- De italienske dokumentene som ble misbrukt var hovedsakelig forfalsket.

Blant misbruk av pass som ble innrapportert til Frontex i 2013 og 2014 utgjorde svenske pass henholdsvis 6 prosent og 4 prosent. Andelene blant misbrukte besøksvisa var henholdsvis under og litt over én prosent, mens andelene blant alle misbrukte oppholdsbevis var henholdsvis drøyt 2 og drøyt 4 prosent av alle avslørte misbruk av denne typen dokumenter.

Borgere av Syria utgjorde henholdsvis 38 og 54 prosent av personene som i 2014 og 2013 ble avslørt for misbruk av svenske pass. Mens 165 personer ble avslørt for misbruk av imposterdokumenter i Sverige i 2013 var dette tallet 105 i 2014. Begge år var den største andelen misbruk av svenske pass hovedsakelig benyttet av personer som oppga å være fra Syria. Det

var også noen tilfeller der det var danske og norske pass som ble misbrukt.

Svenske myndigheter regner med store mørketall når det gjelder misbruk av svenske pass av syriske asylsøkere i Sverige. Mange har kjøpt «pakketurer» av menneskesmuglere, som sikrer dem flyreise direkte til Sverige eller Norge. Ved ankomst blir det svenske passet levert tilbake til smugleren eller gjemt.

I 2013 og 2014 ble henholdsvis 61 000 og 63 000 svenske pass meldt tapt eller stjålet.

## 4.3 Erfaringer fra Danmark

For 2013 og 2014 ble det meldt til Frontex at det ved danske yttergrenser for Schengen var avslørt henholdsvis 170 og 99 misbrukte identitetsdokumenter, og i de to samme årene avslørt 129 og 78 misbrukere. I begge år utgjorde syriske dokumenter og statsborgere snaut 40 prosent av dem som ble avslørt.

## 4.4 Erfaringer fra Finland

Fra Finland er det rapportert til Frontex at det både i 2013 og 2014 ble avslørt 77 misbrukte dokumenter ved Schengens yttergrense, men at antallet avslørt misbrukere gikk ned fra 49 til 37. Det var irakiske dokumenter som utgjorde den største andelen.

Den finske grensevakten meldte at de i 2014 registrerte 162 tilfeller av misbruk av i alt 408 identitetsdokumenter, utført av 157 personer. Med 40 prosent var stempler hyppigst misbrukt. Det ble avdekket misbrukte stempler fra i alt 34 land, hvorav russiske (21), australske (10), italienske (10), tyske (9) og ukrainske (9) stempler var hyppigst misbrukt.

Blant de 99 misbrukte passene fra 42 ulike land var det flest fra Russland (11), Italia (8), Sverige (8) og Nigeria (6).

Av de 157 personene som ble avslørt med misbrukte identitetsdokumenter oppga i alt 46 sin faktiske nasjonalitet. Irak (22), Nigeria (14), Russland (14), Somalia (13) og Syria (10) var opprinnelseslandene som forekom hyppigst. Halvparten av personene var mellom 21 og 30 år og bare 25 (16 prosent) var kvinner.

## 4.5 Erfaringer fra Island

Island har ikke meldt inn tall for avslørte misbruk til Frontex, men fra islandske myndigheter har Nasjonalt ID-senter fått informasjon om at det i 2014 ble avslørt at 70 dokumenter var misbrukt av 33 utlendinger, hvorav 8 var impostere mens 25 hadde brukt falske dokumenter. Blant de falske dokumentene var det flest pass (33), fulgt av ID-kort (18) og førerkort (12). Bare 2 av de misbrukte dokumentene var norske. Flest misbrukte identitetsdokumenter var det fra Hellas (11), Israel (10) og Litauen (10). Det var 4 misbrukere som oppga å være fra Russland, og 3 fra både Irak og Somalia.

## 4.6 Erfaringer fra Storbritannia

Fra Storbritannia har Nasjonalt ID-senter fått opplyst at i 2014 ble 2 156 personer avvist ved inn- eller utreise fordi identitetsdokumenter var misbrukt eller mangelfulle (74 var ødelagt). Til Frontex ble det meldt at ved Schengen yttergrense var det 239 misbruk av originale pass, mot 303 i 2013. Det ble det også rapportert at det i 2014 var avslørt i alt 503 personer som hadde misbrukt ett eller flere identitetsdokumenter (inkludert pass) mot 565 i 2013 og 358 i 2012.

25 personer ble stanset av britiske myndigheter etter å ha reist fra Norge med falske identitetsdokumenter.

Blant dem som ble avslørt som misbrukere av identitetsdokumenter ved grensen i 2014 var det flest borgere fra Albania (643), Nigeria (265) og Ukraina (224). Den mest vanlige formen for misbruk var bruk av imposter dokument (646), fulgt av bruk av falskt dokument (386) og at fotografiet var byttet ut (317).

Av oversikten fra Storbritannia framgår det at 25 misbrukere hadde reist fra Norge: det betyr at den norske utreisekontrollen ikke hadde oppdaget dem. 15 reiste fra Gardermoen, og 8 reiste fra Rygge. De tilsvarende tallene for Sverige og Danmark er henholdsvis 26 og 18, mens det fra Finland bare ble avslørt 8, kanskje fordi elektronisk passkontroll er innført ved flyplassen i Helsinki.

## 5. Avsluttende kommentarer

### Tiltak

For kunne vurdere hva slags tiltak som bør iverksettes for å få bedre kontroll med utlendingers identitet er det viktig å analysere antall og typer av identitetsdokumenter som stjeles, mistes eller som er registrert misbrukt, ikke bare i Norge men i hele EU/EFTA- og Schengen-området. Det bør også analyseres kjennemerker ved slike dokumenter og de som misbruker dem. Slike analyser gir grunnlag for å iverksette tiltak som kan redusere eller eliminere misbruk, samt grunnlag for å måle effekten av disse. Dette gjelder både misbruk av identitetsdokumenter som er benyttet for urettmessig å skaffe seg opphold og arbeid i Norge, og misbruk som et ledd i kriminell virksomhet.

### Viktig med kompetanse

Et av hovedfunnene i evalueringsrapportene fra Nasjonalt ID-senter i 2013 - 2014 var behovet for kompetanseheving i identitetsarbeid i politiet. Skatteetaten (Folkeregisteret), NAV, Finansnæringen og alle andre etater og virksomheter som utfører kontroll av identitetsdokumenter. Uten tilstrekkelig kompetanse vil det være vanskelig å fange opp eventuelle falske identitetsdokumenter for videre undersøkelser. Det samme gjelder for avsløring av impostere. Etter at de ovennevnte rapportene ble laget har det vært iverksatt opplæring av medarbeidere og ledere i flere av de aktuelle etatene og virksomhetene, i deres egen regi og med bidrag fra Nasjonalt ID-senter. Nasjonalt ID-senter har blant annet drevet opplæring i teknisk- og taktisk identitetskontroll i politiet og utlendingsforvaltningen, samt i Skatteetaten, Utenriksdepartementet, Statens Vegvesen og Politihøgskolen. Det er likevel for tidlig å si hvor lang tid det vil ta før kompetansen og kapasiteten for identitetskontroll har et optimalt nivå. Det er også viktig å sikre at kompetanse og kapasitet vedlikeholdes og utvikles i takt med at det kommer nye medarbeidere og den utviklingen som skjer i art og omfang av identitetsmisbruk.

### Frontex bekymret for økt bruk av imposterdokumenter

Rapportene fra Frontex peker på en mulig utvikling der flere impostere misbruker ekte dokumenter. Grensekontrollen på Gardermoen avslørte vesentlig flere slike tilfeller i 2014 enn i 2012. At det er få andre aktører i Norge enn Gardermoen, Østfold og Oslo politidistrikt som har rapportert om impostere kan skyldes at det kreves ekstra trening for å avsløre slikt misbruk.

### Misbruk av EU/EFTA dokumenter

Det er videre viktig å være oppmerksom på tredjelandsborgere som bruker dokumenter fra medlemsland i EU/EFTA. De tallene som foreligger tyder på en betydelig økning i misbruk av pass og ID-kort fra disse landene i perioden 2012 – 2014, både i Norge og i andre land i Europa.

Nasjonalt ID-senter håper at denne rapporten vil øke bevisstheten om hvor viktig det er å avsløre ID-misbruk og at den bidrar til å få en bedre oversikt over misbruk av identitetsdokumenter i Norge. Med god oversikt og kompetanse kan vi ta skrittene i riktig retning for å forbedre kvaliteten i identitetsarbeidet som utføres i dag, og på den måten forhindre fremtidig identitetsmisbruk.

## 5.1 Executive summary

This report aims to present a broad overview of identity fraud in Norway in the period 2012 to 2014. It also presents an overview of the control activities carried out by the Norwegian authorities in the same period. The control activities mainly concerned identity documents used by foreigners who were seeking to enter Norway, those residing or travelling through Norway, or those applying for asylum or residency in Norway.

Complete and correct registrations by all agencies controlling foreigners' identities are needed to get a complete picture of identity fraud. However, this registration continues to be incomplete, partly because of procedures and systems that have not been designed to ensure that such registrations can be made easily, and/or that reliable and relevant reports can be produced from the registrations. Thus, an incomplete picture about discovered misuse is presented in this report, and we may also safely assume this of the is only the 'tip of the iceberg' of detected fraud.

In 2014 729 foreigners fraudulently used 866 identity documents in Norway. Passports and national identity cards represented 62 percent of all misused documents that were discovered in 2014. Italian documents represented the largest group followed by Iraqi, Syrian and Spanish documents. About 2/3 of all misused identity documents were documents allegedly issued by the authorities in a member country in EU or EFTA.

Alltogether 55 so-called 'imposters' were exposed by the controls, i.e. that a genuine identity document was being used by another person than the one for whom the document had been issued. There are strong indications suggesting that such misuse is widespread.

The most commonly stated nationalities of the exposed misusers of identity documents changed from 2012 to 2014. In 2012 Iraq, Afghanistan and Nigeria were the most common nationalities, whereas Syria, Iraq and Nigeria were the most common in 2014.

Airlines have an obligation to control the identity documents of a passenger at check-in, but the registrations of exposed misuse show that some airports and some airlines were used more frequently than others by the exposed misusers.

Statistics from other countries in Europe confirm that misuse of identity documents is widespread, but that there are different patterns of exposed misuse in different countries, both with respect to the type of documents that have been exposed as having been misused and the people committing the misuse. Statistics from other European countries show that in 2014, the largest group of people exposed as having misused identity documents were Syrian nationals, followed by Moroccan nationals. However, few Moroccans were exposed in Norway.

## Definisjoner og begrepsbruk

**Asylsøkerbevis** utstedes av politiet som en bekreftelse på at innehaveren har gyldig opphold i Norge mens asylsøknaden behandles. Det er ikke et gyldig identitetsdokument. Asylsøkerbeviset må fornyes hver sjette måned. Den som har fått endelig avslag på sin asylsøknad, får ikke nytt asylsøkerbevis.

**Falske identitetsdokumenter** er en samlebetegnelse for totalfalske og delvis forfalskede dokumenter, der forfalskede dokumenter er ekte dokumenter hvor det er foretatt endringer. Betegnelsen kan også benyttes for ekte in-blanco dokumenter som er falskt utstedt. Beskrivelsen totalfalske dokumenter brukes hvis dokumentet i sin helhet er falskt eller kopi av et ekte dokument.

**Frontex** er det europeiske grensekontrollbyrået, med oppgave å organisere samarbeidet om overvåking av Schengen-områdets felles yttergrenser mot tredjeland: landgrenser, sjøgrenser og flyplasser. Frontex har vært operativt fra 2006, med hovedkontor i Warszawa. Medlemslandene har selv fortsatt ansvaret for kontroll og overvåking av sine grenser, men Frontex skal sørge for at alle land følger samme praksis når de håndhever reglene for personer og varer som krysser grensen mellom et medlemsland i Schengen-samarbeidet og en grense mot tredjeland. Også Storbritannia og Irland, som ikke er med i Schengen-avtalen, deltar i Frontex. Norge, Island, Sveits og Liechtenstein deltar også som assosierte deltakere. Foruten samordningsoppgavene har Frontex ansvar for opplæring, risikovurderinger, tilpassing av forskningsresultater relevante for virksomheten samt samarbeid med tredjelands myndigheter om grensekontroll og returordninger for personer som på ulovlig vis har forsøkt å ta seg inn i EU/Schengen-området.

**Første-, andrelinje og tredjelinje** beskriver hvor i prosessen og på hvilket kompetansenivå identitetsdokumentene blir undersøkt.

**Førstelinen** består av dem som møter en person, tar imot identitetsdokumentene og foretar en første vurdering av dem og hvorvidt de tilhører personen. Eksempel på dette er politiets utlendingskontorer som tar imot og behandler søknader fra utlendinger i Norge.

**Andrelinje** består av høyt kvalifiserte dokumentgranskere med avansert utstyr for å vurdere ekthet og foreta kontroll mot referanser. Personer i andrelinje finnes hos *Politiets utlendingsenhet*, større politidistrikt og på enkelte flyplasser samt i *Skatteetaten*. De arbeider ofte tett sammen med førstelinen.

**Tredjelinje** er et spesialistnivå med sakkyndige dokumentgranskere, avansert utstyr for ekthetsvurdering og rekonstruksjon av forfalskninger. Tredjelinje finnes hos *Kripos* og *Nasjonalt ID-senter*.

**Hoveddokument** betyr i denne rapporten det dokumentet som en person har brukt som reisedokument. Hvis én person hadde både pass og et annet dokument, er det passet som er regnet som hoveddokument, og det er tatt utgangspunkt i nasjonaliteten til passet. I de tilfellene en person kun er registrert med ett identitetsdokument, er dette hoveddokumentet.

**Identitetsdokumenter** inneholder opplysninger som skal sikre verifisering av den identiteten en person oppgir. Dokumentet må inneholde foto for manuell sammenligning opp mot person, eller biometriske data for automatisk gjenkjennelse av unike biometriske mønstre (biometrisk verifisering), samt navn og fødselsdato, opplysninger om statsborgerskap, når og hvor dokumentet er utstedt og hvilken myndighet som var ansvarlig for å utstede dokumentet. Denne rapporten omtaler også dokumenter som sammen med andre identitetsdokumenter i all hovedsak har blitt brukt som underlagsdokument, for eksempel militærbevis, bankkort, førerkort og asylsøkerbevis.



**ID-kort** benyttet som en samlebetegnelse for «identitetsdokument» og «nasjonalt ID-kort».

**Imposter** er en person som har brukt et identitetsdokument som er utstedt til en annen person. Et identitetsdokument brukt på denne måten betegnes som imposterdokument.

**Misbruk av identitetsdokumenter** vil si bruk av falske identitetsdokumenter, bruk av imposterdokumenter, eller bruk av ekte dokumenter er utstedt på grunnlag av falske underlagsdokumenter.

**Oppgitt nasjonalitet** benyttes i denne rapporten om den nasjonaliteten en person hevder å ha, uten at det nødvendigvis er gjort nærmere undersøkelser for å bekrefte eller avkrefte denne.

**Oppholdskort** er et plastkort i kredittkortformat som er bevis på at innehaveren har oppholdstillatelse i Norge. Alle som har oppholdstillatelse i Norge, og som er ikke-nordiske EU/EFTA-borgere skal ha et slikt kort. Kortet er gyldig like lenge som oppholdstillatelsen. Ved permanent oppholdstillatelse er kortet gyldig i to år. Ved varig oppholdsrett er kortet gyldig i ti år. Kortet skal vises ved kontroll. Det inneholder blant annet et fotografi av innehaveren, signaturen og fingeravtrykk. Med mindre noe annet står på kortet, viser det også at innehaveren har rett til å reise fritt i Schengen. Man skal alltid ha med passet sitt i tillegg.

**Strasak** er et av politiets registre for behandling av straffesaker og fungerer som en straffesaksjournal der oppfølging av anmeldelser og undersøkelser blir registrert.

**Tredjelandsborgere** er personer som ikke er borgere av et land som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen (EØS/EFTA-borgere).

**Underlagsdokument** er alle dokumenter som inneholder opplysninger om innehaverens identitet og/eller nasjonalitet og/eller sivilstatus, med unntak av reisedokumenter/reiserelaterte dokumenter (visum, oppholdstillatelser, m.v.). Betegnelsen brukes for dokumenter som inneholder opplysninger om innehaverens tilknytning til et opprinnelsesland, situasjon eller andre omstendigheter, eksempelvis fødselsattest, militære dokumenter, medlemsbevis/-kort, arrestordrer, dommer, vitnemål m.v..

*European Migration Network (EMN)* har utarbeidet en ordliste med definisjoner av viktige begreper og termer som brukes i beskrivelser av internasjonal migrasjon og reguleringen av denne. Både bokmåls og nynorske termer er oppgitt under de engelske stikkordene. Ordlisten finner du på nettsidene til European Commission: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf)

## Kilder

Oxford Research. 2013. *Behov for felles innsats. Identitetsproblematikk og identitetsvurderinger knyttet til utlendingers identitet*. Kristiansand, Norge.

Frontex 2014. *Annual Risk Analysis 2014*, Warszawa, Polen

Nasjonalt ID-senter. 2013-2014. *Kartlegging av ID-arbeid. Evalueringsprosjektet. (Del 1, 2, 3 og Sluttrapport.)* Oslo, Norge.

## Vedlegg – tabeller

**Vedleggstabell A** - Antall personer og antall misbruk av dokumenter fordelt på 2014, 2013 og 2012.

| Etat                                     | 2014 | 2013 | 2012 |
|------------------------------------------|------|------|------|
| Gardermoen                               | 267  | 223  | 140  |
| Oslo politidistrikt                      | 197  | 175  | 167  |
| Politets Utlendingsenhet                 | 140  | 214  | 206  |
| Nasjonalt ID-senter                      | 79   | 12   | 2    |
| Toll                                     | 60   | .    | .    |
| Østfold politidistrikt                   | 56   | 27   | 86   |
| Skatteetaten                             | 29   | 60   | 62   |
| Kripos                                   | 24   | 42   | 42   |
| Søndre Buskerud politidistrikt           | 9    | .    | 2    |
| Vestfold politidistrikt                  | 2    | 2    | .    |
| Nordre Buskerud politidistrikt           | 1    | .    | 2    |
| Vestoppland politidistrikt               | 1    | 4    | .    |
| Østfinnmark politidistrikt               | 1    | 2    | 4    |
| Haugaland og Sunnhordland politidistrikt | .    | 3    | .    |
| Rogaland politidistrikt                  | .    | .    | 3    |
| Troms politidistrikt                     | .    | .    | 2    |
| Total misbrukte                          | 866  | 764  | 718  |

**Vedleggstabell B** - Type dokument.

| Dokumenttype                  | Antall dokumenter |
|-------------------------------|-------------------|
| Nasjonale ID-kort             | 264               |
| Pass                          | 274               |
| Oppholdstillatelse            | 128               |
| Statsborgerbrev               | 26                |
| Førerkort                     | 61                |
| Reisedokument for utlendinger | 43                |
| Annet dokument                | 42                |
| Fødselsattest                 | 9                 |
| Schengenvisum                 | 19                |
| Total                         | 866               |

**Vedleggstabell C** - Nasjonalitet dokumenter.

| Land          | Antall |
|---------------|--------|
| Italia        | 184    |
| Irak          | 113    |
| Syria         | 77     |
| Spania        | 47     |
| Hellas        | 44     |
| Polen         | 35     |
| Bulgaria      | 31     |
| Norge         | 31     |
| Sverige       | 26     |
| Romania       | 23     |
| Storbritannia | 18     |
| Litauen       | 17     |
| Frankrike     | 16     |
| Belgia        | 14     |
| Albania       | 13     |
| Bangladesh    | 11     |
| Iran          | 10     |
| Tyskland      | 10     |
| Ukjent        | 14     |
| Usbekistan    | 9      |
| Nigeria       | 8      |
| Kina          | 6      |
| Pakistan      | 6      |
| Portugal      | 6      |
| Somalia       | 6      |
| Ukraina       | 6      |
| Eritrea       | 5      |
| Ungarn        | 5      |
| Armenia       | 4      |
| Burundi       | 4      |
| Fantasi       | 4      |
| Finland       | 4      |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| Sudan                   | 4   |
| Tsjekkia                | 4   |
| DR Kongo                | 3   |
| Israel                  | 3   |
| Kosovo                  | 3   |
| Slovenia                | 3   |
| Egypt                   | 2   |
| Estland                 | 2   |
| Etiopia                 | 2   |
| Ghana                   | 2   |
| Guinea-Bissau           | 2   |
| India                   | 2   |
| Latvia                  | 2   |
| Nederland               | 2   |
| Nepal                   | 2   |
| Senegal                 | 2   |
| Tyrkia                  | 2   |
| Østerrike               | 2   |
| Algerie                 | 1   |
| Danmark                 | 1   |
| Det palestinske området | 1   |
| El Salvador             | 1   |
| Irland                  | 1   |
| Kamerun                 | 1   |
| Kypros                  | 1   |
| Libya                   | 1   |
| New Zealand             | 1   |
| Russland                | 1   |
| Sierra Leone            | 1   |
| Slovakia                | 1   |
| Sveits                  | 1   |
| Sør-Korea               | 1   |
| Vietnam                 | 1   |
| Total                   | 866 |

**Vedleggstabell D** - Nasjonalitet person.

| Land                    | Antall |
|-------------------------|--------|
| Afghanistan             | 30     |
| Albania                 | 20     |
| Algerie                 | 9      |
| Armenia                 | 4      |
| Bangladesh              | 20     |
| Belgia                  | 1      |
| Bulgaria                | 4      |
| Burundi                 | 2      |
| De palestinske områdene | 4      |
| Elfenbenskysten         | 1      |
| Eritrea                 | 51     |
| Etiopia                 | 1      |
| Frankrike               | 1      |
| Gambia                  | 5      |
| Ghana                   | 21     |
| Guinea-Bissau           | 1      |
| Hellas                  | 2      |
| India                   | 2      |
| Irak                    | 104    |
| Iran                    | 17     |
| Irland                  | 1      |
| Italia                  | 6      |
| Jordan                  | 2      |
| Kamerun                 | 1      |
| Kazakhstan              | 1      |
| Kenya                   | 2      |
| Kina                    | 6      |
| Kongo                   | 2      |
| Korea                   | 1      |

|               |     |
|---------------|-----|
| Kosovo        | 4   |
| Latvia        | 2   |
| Libanon       | 1   |
| Litauen       | 9   |
| Mali          | 1   |
| Marokko       | 8   |
| Nepal         | 1   |
| Nepal         | 1   |
| Nigeria       | 52  |
| Pakistan      | 27  |
| Polen         | 17  |
| Portugal      | 1   |
| Romania       | 7   |
| Russland      | 6   |
| Senegal       | 1   |
| Slovakia      | 1   |
| Slovenia      | 3   |
| Somalia       | 30  |
| Spania        | 1   |
| Sri Lanka     | 3   |
| Storbritannia | 2   |
| Sudan         | 4   |
| Syria         | 127 |
| Tyrkia        | 5   |
| Uganda        | 1   |
| Ukjent        | 70  |
| Ukraina       | 5   |
| Usbekistan    | 13  |
| Vietnam       | 2   |
| Østerrike     | 2   |
| Total         | 729 |





